

非営利組織の不正に関する一考察 —行政組織の内部統制の視点から—

紺 野 卓

A Study on Frauds within Non-profit Organizations — From a Perspective of Internal Control in a Local Government —

Taku Konno

1. はじめに

平成22年4月、日本公認会計士協会は、プレスリリースで不正を公表した上場会社から30社を選定して、当該不正の実態及び不正調査の実施状況を分析し、経営研究調査会研究報告第40号「上場会社の不正調査に関する公表事例の分析」（以下、第40号）¹⁾を公表した。

またここ数年にわたり非営利組織においても不適切な会計処理が数多く発生していることにも鑑み、同年8月に研究報告第43号「非営利組織の不正調査に関する公表事例の分析」（以下、第43号）²⁾を公表し、非営利組織についての不正の実態と不正調査の実施状況について分析・検討している。

本稿では、この第43号を一つの手掛かりとしながら、非営利組織特有の不正の特徴、およびそこで必要とされる内部統制および監査について検討していくことを目的としている。

なお第43号では非営利組織を、①行政組織、②特殊法人及び公益法人等、③教育研究機関、④その他の非営利組織、の4つに分類しそのすべてを分析対象として扱っているが、本稿ではその中の特に「①行政組織の不正」（政府機関は除く）に焦点を絞って検討していくものとする。

2. 非営利組織の不正の特徴と類型

不正は非常に広範囲の概念であるが、例えば企業会計を対象とする会計監査においては、「不正」は「財務諸表の重要な虚偽表示につながる事項」として定義されている。またこの重要な虚偽表示につながる不正は、さらに「不正な財務報告」と「資産の流用」の2つに分けられる。

第40号でも示されているとおり、企業会計における不正の大部分は「資産の流用」ではなく、「不正な財務報告」となっている。なぜなら第40号で対象としているのは上場会社であり、株価上昇に対するインセンティブが当然ながら強く、会計帳簿や証憑等の不正な操作により、決算数値を良く見せる所謂粉飾決算のケースが大部分となっているのである。

一方で、非営利組織に共通する会計不正の特徴としては、決算操作目的での会計不正よりも「資産の流用」、即ち資金操作目的での会計不正の割合が高い点を挙げることができる。これについて第43号の

分析では、選定した非営利組織が、特に営利事業を目的としておらず、利益計上のプレッシャーが相対的に少ないこと、官庁会計を採用している場合は決算操作の余地が少ないこと、企業会計を導入していても予算の制約を受ける場合が多いこと等が考えられる、としている³⁾。

特に本稿で対象とする行政組織においては、官庁会計が採用されており、決算操作目的の会計不正の例は少なく、ほとんどが資金操作目的の会計不正であった⁴⁾。

ところで上場会社において最も多い会計不正である「不正な財務報告」は、以下8つの手口に類型化することができる。売上の前倒し計上、売上の架空計上、費用の先送り、費用の未計上、資産の評価替え、資産の架空計上、負債の評価替え、負債の未計上、である。

一方、非営利組織の不正の手口については、企業会計におけるような明確な類型化はされていないようである。

そのような中、非営利組織監査における国の最高検査機関である会計検査院は、平成20年11月の国会報告において、不適切な事務処理の類型を以下のように分類する、としている⁵⁾。

(図1. 会計検査院による不正の5類型)

類 型	内 容
預け金	業者に架空取引を指示するなどして、契約した物品が納入されていないのに納入されたとする虚偽の内容の関係書類を作成することなどにより需用費を支払い、当該支払金を業者に預け金として保有させて、後日、これを利用して契約した物品とは異なる物品を納入させるなどしていたもの
一括払い	支出負担行為等の正規の会計処理を行わないまま、随時、業者に物品を納入させた上、後日、納入された物品とは異なる物品の請求書等を提出させ、これらの物品が納入されたこととする虚偽の関係書類を作成することなどにより需用費を一括して支払うなどしていたもの
差替え	業者に虚偽の請求書等を提出させて、契約した物品が納入されていないのに納入されたとする虚偽の内容の関係書類を作成することなどにより需用費を支払い、実際には契約した物品とは異なる物品に差し替えて納入させていたもの
翌年度納入	物品が翌年度以降に納入されていたのに、支出命令書等の書類に実際の納入日より前の日付を検収日として記載することなどにより、物品が現年度に納入されたこととして需用費を支払っていたもの
前年度納入	物品が前年度以前に納入されていたのに、支出命令書等の書類に実際の納入日より後の日付を検収日として記載することなどにより、物品が現年度に納入されたこととして需用費を支払っていたもの

これら5類型を見ると、企業不正にあったように、会計帳簿や証憑等の書面上の不正操作とは異なり、実質的な公金の「不正な支出」が関わるという点において、大きな違いがあることが確認できるのである。

3. 非営利組織の不正について

3. 1 不正の発生要因と不正発覚の区分

非営利組織の監査よりも精緻化されていると言えよう企業会計監査においては、不正の発生要因について、①動機・プレッシャー、②機会、③姿勢・正当化、を挙げている⁶⁾。

この①～③の分類を利用し、第40号と第43号を比較すると、上場会社の不正の発生要因は、①動機・プレッシャー、が多いのに対して、非営利組織の不正の発生要因は、②機会、③姿勢・正当化、が多いという特徴がある⁷⁾。

これについて上場会社の場合は、前述のとおり、経営者等に対する利益計上の「プレッシャー」が大きいため、それが「動機」ともなり、結果粉飾決算につながる「不正な財務報告」が多く発生するものと考えることができる。

一方で、非営利組織の場合には、このような動機・プレッシャーは通常は存在しないため、実際の公金支出につながる「資産の流用」が不正のほとんどであり、そのような状況を許す、②機会であったり、またその状況を自ら肯定するような、③姿勢・正当化が不正の発生要因となっているようである。

次に不正がどのように発覚したのかについて第43号では以下の7つに区分している⁸⁾。

1. 会計検査院や議会等からの指摘
2. マスコミ報道を受けての調査
3. 外部からの通報
4. 内部監査等による発見
5. 後任人事に伴う調査
6. 日常取引からの発見
7. 内部通報・自主申告

第43号でも指摘しているが、ここでは30団体の非営利組織を調査しているが、そのうち11団体は不正発覚の経緯を一切公表していない。残る19団体のうち、8団体は会計検査院等外部調査によるもの、5団体は内部通報・自主申告による発覚、外部通報によるものは2団体、マスコミ報道等・内部監査等・後任人事・日常取引によるものがそれぞれ1団体ずつであった。

サンプル数が少数であるという限定はあるものの、非営利組織の不正の場合、事実の詳細なディスクリージャーが極めて乏しいことが分かる。また不正の発覚については内部監査など、組織内の内部統制により発覚できたケースは1件だけであり、ほとんどは外部からの指摘による発覚であったこともここで確認できるのである。

3. 2 行政組織の不正事例

第43号では、10の行政組織を対象としているが、そのほとんどが会計検査院などの外部調査により不正が判明しており、その後を追う形で、行政組織自体による調査が行われている。以下では、その中から、岩手県、千葉県、愛知県、岐阜県、宮崎県の不正事例についての概要を示している。

<岩手県の事例>⁹⁾

岩手県では、平成20年2月18日から22日の間、平成14年度から18年度を対象とする会計検査院による会計実地検査が行われ、その際、調査官が直接、県の取引業者に出向き、業者帳簿（売上台帳等）と、県の支出関係書類とを照合した結果、県の支出関係書類における支出日、契約内容、納品日と、業者の帳簿における入金日、納入品目、納品日などに不突合があり、不適切な事務処理が判明した。

その後、内部調査や追加調査などを実施した後で、平成20年10月18日のマスコミ報道を受け、岩手県では、会計検査院の了解も得たうえで、この事実を公表した。

また会計検査院の検査とは別に、以下のような県議会からの指摘もあった。

当該事実公表の際に会期中であった平成20年9月定例会において、会計事務の不適切処理に係る決算特別委員会の集中審査が行われ、その審査を通じて、「農林水産部及び県土整備部においては、平成19年度に執行した旅費・賃金にも、18年度と同様な不適切な事例があると認められたことから、そうした

事実関係の確認が必要である」として、平成19年度決算の認定が継続審査とされた。また、9月定例会の決算特別委員会では、「他の部局での不適切な事務処理の有無を明らかにすべき」、「第三者によるチェックが必要」との指摘があった。県としても、これらの指摘等を踏まえ、平成20年10月27日から、需用費の執行状況について、本庁及び各出先機関を対象とする全庁調査を開始するとともに、10月30日には、有識者で構成される「需用費等調査検証委員会」を設置した。

この「需用費等調査検証委員会」は、具体的には次の事項の審議・確認等を行うことを目的としている。

- (1) 需用費の執行に関する不適切な事務処理（「預け金」「差替え」「一括払い」「年度越え」「先払い」「前年度納品」）に係る「預け金」等の使途を含めた具体的事実関係の確認
- (2) 需用費に関する不適切な事務処理の発生の経緯（平成13年度以前の不適切な事務処理の存否等）、発生原因等の確認
- (3) 再発防止対策
- (4) 農林水産部・県土整備部において、国庫補助金を充当して平成19年度に執行した賃金・旅費に係る国庫補助対象範囲についての県の整理状況の確認

また全庁調査は次のような方法で実施された。

- (1) 対象年度における需用費の実務担当者及び総括担当者（係長等）への聴き取り調査
（需用費の執行に関わる所属の現所属長等が、平成14年度から20年度までの担当者（延べ5891人）に対して、不適切な事務処理の有無等を聴き取り調査した）
- (2) 業者への訪問調査
- (3) 不適切な事務処理があった場合の業者からの資料収集
- (4) 業者からの資料と該当部局等の保存資料（支出関係書類）の突合
- (5) 発生原因、再発防止、預け金管理等に関する追加聴き取り

上記全庁調査の結果、平成14年度から20年度までの間における需用費の不適切な事務処理の発生総額は、1億5163万円余が確認された。また、平成14年度から20年度に不適切な事務処理が発生した所属数は、94所属であった。

<千葉県事例>¹⁰⁾

会計検査院の検査により明らかとなった他道府県での経理処理の実態を踏まえ、平成20年10月23日に、当時の知事から農林水産省及び国土交通省所管の国庫補助事業に係る事務費の経理処理について、総務部を中心に県独自の調査を実施するよう指示があった。

これを受け、翌24日に「経理問題特別調査プロジェクトチーム」を立ち上げ、農林水産部及び県土整備部の経理処理に関する調査に着手し、実地的な作業のため「経理問題特別調査プロジェクトチーム」の下に、平成20年11月、作業チームAを設置した。

また、公金詐取事件を契機に、平成21年3月から調査を行うこととした全庁調査（農林水産部・県土整備部を除く）について各所属へ指導をするとともに、状況に応じて実地調査を実施し、調査結果の取りまとめを行うため、作業チームBを同年4月に追加して設置した。

全庁調査は次のような実施方法で行われた。

- (1) 対象所属：183所属
 - ア. 知事部局：135（本庁50、出先機関85）
 - イ. 行政委員会等：48
教育庁29（本庁12、出先17）、国体・全国障害者スポーツ大会局4、出納局1、議会事務局5、選挙管理委員会事務局1、監査委員事務局2、人事委員会事務局2、労働委員会事務局2、海区漁業調整委員会事務局1、収用委員会事務局1
- (2) 対象年度：平成15年度から平成19年度まで（5年間）
- (3) 対象科目：需用費のうち主として消耗品費（会計検査の対象である「旅費」・「賃金」は対象としない）
- (4) 調査手法
 - ア. この調査は会計検査院の需用費調査に準拠して実施する。
 - イ. 調査は「需用費」の支出状況（財務データにより確認）から特定した事務機器業者との取引内容について行う。
 - ウ. 調査対象事務機器業者は、各所属において、5年間で100万円以上の支出のあるものとする。ただし、該当がない場合は5年間の支出累計が最も多い業者とする。
 - エ. 選定した業者の帳簿と県の支出伝票等を突合し、内容を確認する。
 - オ. 自主調査・自己申告を基本とするが、確認のための実地調査等を実施する。

調査結果の概要であるが、本調査は、平成15年度から平成19年度における需用費のうち、主として消耗品費の支出64億8700万円をベースに、業者から提供された帳簿との突合を行い、不適正な経理処理の実態を明らかにしたものである。

この結果、不適正処理額は29億7900万円（45.9%）であり、401所属中383所属、知事部局においては全ての所属において、不適正な経理処理があった。

このうち、私的な流用が疑われるものや、業務や職場における使用・納入が確認できず使途が不明なものなどが1億1200万円あった。この外、平成14年度以前から引継がれたプール金が業者に4億1800万円あった。この結果、公金の支出として不適当なものや個人的費消が疑われるものなど、職員が返還すべき額は、およそ7億円となった。

<愛知県の事例>¹¹⁾

他県と同様に、会計検査院の検査にて不適正な経理処理が判明した直後の平成20年10月20日、県副知事を座長とし、総務部長、会計管理者、人事担当局長、農林水産部長及び建設部長を構成員とする「経理適正化推進チーム」を設置し、会計検査院から指摘を受けた需用費等について徹底的な調査を行うことを決定した。

また、同年10月23日には、各部局の次長を構成員とする「経理適正化推進チーム幹事会」を開催して不適正な経理処理に係る調査方法について決定し、調査を開始した。

調査対象は需用費の支出（光熱水費、コピー代、新聞等定期刊行物、医薬品等は除外）についてであり、調査方法については次のとおりである。

- (1) 平成15年度から19年度までの調査
 - ア. 県の支出内容と業者の帳簿類との突合

具体的には、県の支出証拠書における支払日、契約内容（品名、数量、単価、契約金額）、検査日等と、業者から収集した帳簿類（売上台帳、得意先元帳等の写し）による納入品目、納品日、入金日等との対比表を作成して突合を行った。業者に対しては、帳簿類の提出や閲覧の協力を文書により依頼し、写しの提出等の協力が得られなかった業者に対しては、電話等により重ねて調査依頼するとともに、一部訪問調査なども実施した。

イ. 担当職員等に対する聞き取り調査

業者の帳簿類による確認ができなかったものについては、業者への聞き取り調査を行い、それでも確認できなかったものについては、経理適正化外部委員会の助言を受け、所属長が当時の担当者等から不適正な経理処理の有無等について聞き取り調査を実施した。

（２）平成13年度及び14年度の調査

平成15年度から19年度までの調査あるいは所属長による当時の担当者等からの聞き取り調査で、「預け金」、「一括払」及び「差替え」があった取引業者の帳簿類と県の支出内容を突合する方法や、当時の担当者等からの聞き取りにより調査を実施した。

（３）平成20年度の調査

所属長が担当者等からの聞き取り調査をし、不適正な経理処理の有無を確認し、必要に応じて取引業者の帳簿類と県の支出内容を突合する方法により調査を実施した。

平成15年度から19年度までの調査対象延業者数の累計47万1000件余に対して、取引業者の帳簿類と突合が出来た件数は34万2000件余で、その率は72.7%、これに職員からの聞き取り調査を加えると、42万8000件余で90.8%の調査率となった。また、金額ベースでは、調査対象金額405億円余に対して、取引業者の帳簿類と突合が出来た額は324億円余で、その率は80.0%、これに職員からの聞き取り調査を加えると、382億円余でその率は94.3%であった。

全庁調査の結果、平成13年度から20年度までの間における需用費の不適正な経理処理の発生総額は、11億6500万円余りが確認された。また、不適正な経理処理が行われていた所属数は304所属であった。

＜岐阜県の事例＞¹²⁾

岐阜県では、平成18年7月5日、副知事をリーダーとする資金調査チームが設置され調査が開始された。しかし岐阜県職員のみで構成された資金調査チームによる調査に対し、その公正さを疑問視する意見があった。そのため第三者としてこれを検証するとともに更に必要な調査を進めることによって、岐阜県庁において発生した不正経理の実態の解明と再発防止に向けて提言することを目的として、同月24日、「プール資金問題検討委員会」が設置された。

同委員会による調査内容は以下のとおりである。

（１）県の資金調査チームが行ってきた調査の方法、内容等についての検証

ア. 資金調査チームがヒアリングした岐阜県職員組合及び県の幹部のうち、今回の問題に中心的に関わったと思われる者（組合OB役員3人、県OB職員及び現職職員9人）の再ヒアリング調査を実施。

イ. 上記以外の者で、実態を解明するために必要と思われる者（現職職員2人）のヒアリングを実施。

ウ. 資金調査チームの調査方法、内容等に関する資料を入手し、ヒアリング、分析。

エ. 上記を補足・確認するために、次の調査等を実施。

- ・ 資金を現在まで保管する所属及び職員、寄付・廃棄・焼却したと報告した職員に対する書面調査

- ・資金の捻出・処分等における関係者（現職職員 9 人）のヒアリング
 - ・金融機関及び関係者から預金口座などの関係資料を入手・確認
 - ・民間業者に対する書面調査（預け金）
- (2) 不正経理資金及びその原因となった県の不正経理について、実態解明を行うために必要な独自調査
- (3) 県に対し、本問題への対処のあり方及び再発防止に向けた提言のための調査

調査結果は以下のようになる。

- (1) 平成 6 年度に作られた資金の総額（推計額）

平成 6 年度の 1 年間に、不正な経理により作られた資金の総額は、約 4 億 6526 万円と推計することができる。ここで推計できるとしているのは、この数字が担当職員の記憶に基づいて記載された金額を合計し、金額不明の回答等については平均額によって計算したためである（以下同様）。

- (2) 平成 7 年度に作られた資金の総額（推計額）

【合計】 2 億 437 万 8000 円

- (3) 平成 8 年度に作られた資金の総額（推計額）

【合計】 6940 万 6000 円

- (4) 平成 9 年度に作られた資金の総額（推計額）

【合計】 1277 万 2000 円

- (5) 平成 10 年度に作られた資金の総額

平成 10 年度に新たに資金づくりが行われたのは、以下の 5 所属（そのうち、衛生専門学校、高冷地農業試験場、中山間地農業試験場については、既に処分・返還済み）であり、その合計額は 689 万円ある。

【内訳】

- ① 衛生専門学校 51 万 6000 円（返還済み）
- ② 高冷地農業試験場 295 万 9000 円（返還済み）
- ③ 中山間地農業試験場 161 万 3000 円（返還済み）
- ④ 農業総合研究センター 160 万 2000 円
- ⑤ 伊自良青少年の家 20 万円

- (6) 平成 11 年度に作られた資金の総額

平成 11 年度に新たに資金づくりが行われたのは、以下の 4 所属（そのうち、高冷地農業試験場、中山間地農業試験場については、既に処分・返還済み）であり、その合計額は、558 万 2000 円である。

【内訳】

- ① 高冷地農業試験場 367 万 9000 円（返還済み）
- ② 中山間地農業試験場 74 万 2000 円（返還済み）
- ③ 農業技術研究所 96 万 1000 円
- ④ 伊自良青少年の家 20 万円

- (7) 平成 12 年度に作られた資金の総額

平成 12 年度に新たに資金づくりが行われたのは、以下の 1 所属であり、金額は約 12 万 3000 円である。

★ 農業技術研究所 12 万 3000 円

- (8) 平成 13 年度以降

平成 13 年度以降については、以下の 1 所属を除き、新たな資金づくりは見当たらなかった。

★ 地方労働委員会事務局（旅費）

平成13年度なし

平成14年度約 5 万8000円

平成15年度約 1 万2000円

＜宮崎県の事例＞¹³⁾

・問題発覚までの経緯

「県庁に裏金はありませんか」。平成19年 1 月23日、東国原知事が幹部職員を前にした就任あいさつで職員に対し投げかけた言葉が、不適正な事務処理の発覚する端緒となった。知事のあいさつから約 4 ヶ月が経って、県の出先機関の一つである県立みやざき学園（児童自立支援施設）において、物品調達や金銭の取扱いに関する不適正な事務処理が存在していたことが発覚した。これは、知事の呼びかけを真摯に受け止めた同学園から、本庁の主管課である福祉保健部児童家庭課に報告があったことから判明したものである。福祉保健部による詳細な調査を経て、5 月17日、県はこの事実を公表した。不適正な事務処理の発覚を受け、県は直ちに全庁的な調査に着手する方針を固め、副知事をトップとする「不適正な事務処理に関する庁内調査委員会」を設置し（5 月17日設置）、問題解決に向けた全庁的な取り組みに着手した。

その後、全庁調査を行うにあたり、県職員の自浄作用を促すべきものと判断したことから、まずは不適正な事務処理について速やかに自主申告を促すこととした。そのため、5 月17日の記者会見で、知事は職員に対し、「同様の事案があれば今からでもすぐに報告してほしい」と、再度呼びかけを行い、5 月21日の庁議においても、知事から各部局長に対し、速やかな自主申告を改めて指示した。こうした自主申告の呼びかけに対し、全所属数292の15.8%に当たる46所属から、県立みやざき学園と同様の「預け」を行っていたという申告があり、5 月31日、県は自主申告の結果を公表した。

その後の全庁調査の結果、平成14年度から19年度までの間における「預け」の総額は、約 3 億1700 万円が確認された。また、「預け」に該当がある所属数は56所属であった。

ところで既述の「会計検査院による不正の 5 類型」にはないが、物品購入に係る「書き換え」も宮崎県の全庁調査では報告されている。

「書き換え」は、消耗品等の発注を行い、その支払った金額で発注とは異なる物品等を購入するもので、支払いが納品と引き替えに行われるため、「預け」のように現金が取引事業者にプールされることはないが、発注した物品以外の物品を納品させる点で、不適正な事務処理にあたる。主として、消耗品等の名目で、備品（2 万円以上）を購入することを目的として行われている。平成14年度から19年度までの間における「書き換え」の総額は、約5300万円が確認されている。

4. 不正事例から判明した発生原因

＜岩手県の事例＞¹⁴⁾

ここでは「預け金」の不適切な事務処理について、全庁調査を行った結果として、岩手県では以下のような発生原因を挙げている。

（1）職員の意識上の問題

不適切な事務処理であるとの認識は関係職員にあったが、予算消化や国庫補助金の使い切りの風潮、上司（本庁を含む）からの使い切り等の指示、職場内の要望に応えたいという思いや限られた予算の中

で必要な事務用品を確保しなければならないという意識等により、「預け金」等を行ってしまったとする職員が多く、組織が全体として、会計処理に係る法令遵守を後回しにする判断を行ってしまったことが大きな原因と考えられる。

一方、当時は不適切な事務処理との認識が薄く、以前から行われていた処理、あるいは前任者から引き継ぎのあった事項なので、「預け金」等を行ったと回答した実務担当者も複数存在しており、職員の認識不足も原因としてあったと考えられる。また、職員が会計規則を理解していなかったため、通常の調達では間に合わなかったなど会計規則の理解不足を原因と考える実務担当者も一部存在しており、制度の理解不足も原因となったケースがあったと考えられる。

(2) ルール上の問題

出納機関を通じての購入は納品までに時間がかかることや、突発的な物品の需要の対応があることなどを理由に「預け金」等を行ったと回答する職員が複数存在しており、物品調達ルール等に制約があると実務担当者が考えていたことが原因となったケースがあると考えられる。

また、備品購入費の予算要求がなかなか認められないことや、年度当初に備品購入費の国庫補助事業の予算令達がないことなどから、業務で使いたい備品を「預け金」や「差替え」により調達したと回答する実務担当者も複数存在しており、予算要求や予算執行ルールの中では、希望どおりの備品調達が困難と実務担当者が判断していたことも原因となったものと考えられる。

そのほか、国庫補助金のおおよその残額が判明するのが3月以降のため、通常の物品購入のやり方では処理しきれなかったことや、本庁の事業所管課から2月補正予算後に多額の予算令達が出先機関に行われたことなど計画的な予算執行管理が不十分だったことも原因となったものと考えられる。

なお、事務費が毎年削減されているため、翌年度の予算に余裕をもたせるために「預け金」を行ったと回答した実務担当者も一部に存在しており、そのような動機が原因となったケースもあったと考えられる。

(3) 体制上の問題

発注（契約）担当者と物品検収員（納入を確認する者）が同一だったこと、実務担当者1人で不適切な事務処理が出来たこと、予算執行が担当者任せになっていたことなどが、多くの職員から指摘されており、こうした内部牽制体制の不備が大きな原因のひとつとなったと考えられる。また、納品の確認（物品検収）がきちんと行われていなかったこと、物品検収員が納品書のみで確認事務を行っていた（現物を確認していなかった）ことなども判明しており、検収体制（現物確認）の不十分さも大きな原因と認められる。

そのほか、書類が整っていれば、それ以上の内容確認は行われなかったことや、発注にあたっての審査（緊急性・該当予算等）が徹底していなかったことなど、上位者や管理監督者のチェックの不備も原因となったと考えられる。なお、人事異動の際に、担当者同士の間のみで引継ぎ（「預け金」の存在を含む）が行われたという引継ぎ情報の閉鎖性や、業者との緊張関係の欠如も一因と考えている実務担当者も存在しており、そういう状況も不適切処理の原因の一つと認められる。

<千葉県事例¹⁵⁾>

各所属に対する実地調査において、経理事務担当職員及び管理職員（本庁の副課長、出先機関の次長等）に対して、不適正な経理処理が行われた背景・発生原因や再発防止を図る上での改善要望等について聴取を行った。これらを整理したところ、不適正な経理処理の発生原因は、概ね次のとおりである。

(1) 職員の意識に関する事項

- ア. 職員のコンプライアンス意識が薄れているとともに、予算を使い切ることを良しとするなど、公金の原資が県民からの貴重な税金であり、その使い方についても公正性が求められているという認識が著しく低下していた。
- イ. 業務上必要な物品を購入するのであれば、私的に流用するのでない限り、預け・一括払い・差替え等のルール違反はある程度許容されるのではないかという甘えの意識があった。
- ウ. 長年の慣習や前例踏襲によって、預け等があることを漠然と認識していながら事務引継ぎが行われていた。
- エ. 業務上必要な手土産等の物品を、公費で支払ってよいかわからないこと等もあり、結果的に不適正な経理処理を行っていたものがあつた。

(2) 物品調達・物品管理の体制に関する事項

- ア. 物品について、所属における在庫管理が十分になされていないため、計画的な購入が行われていなかった。
- イ. 物品について物品の発注と納品の検品が同一の職員で行われていたことから、これが業者との癒着を引き起こす原因となっていた。
- ウ. 県の財務規則上、消耗品とすることができる物の上限金額が2万円未満となっており、備品購入費等の予算が措置されにくいことと相俟って、必要な備品を預けや差替え等で納入させていた。
- エ. 本庁の集中管理による配付消耗品が限定されていた（この時点で33品目）。

(3) 予算執行や支出事務に関する事項

- ア. 予算査定において、実績に基づくシーリングにより、翌年度必要となる予算が確保できなくなるとの思いから、預けや翌年度納入等を行っていた。
- イ. 特に備品購入費の予算が措置されにくいために安易にプール金からの納入や差替え等を行っていた。
- ウ. 年度末の補正による予算措置や、これに伴う出先機関への予算令達の時期が遅く、結果として、執行計画が立てにくくなり、預けや翌年度納入等を行っていた。
- エ. 予算の流用等の必要が生じても流用手続が煩雑である等の理由から、預けや差替え等を行っていた。
- オ. 日々発生する物品の発注の都度支出負担行為として伝票を整理するのは事務処理の上で煩雑であるため、不適正な経理処理であることを認識していたにもかかわらず、事務省力化のために、ある程度の期間の範囲でまとめて請求させ、支出事務を行っていた。

(4) 内部牽制の体制に関する事項

- ア. 契約・検収・支払の各事務が同一所属で行われ、また、実態として同一職員により行われていたことが、特定の取引業者との癒着を可能とする原因となっていた。
- イ. これまで、経理事務に精通した職員は、人事異動後の所属においても経理事務を担当することが多かった。このため、不適正な経理処理が引き継がれるとともに、管理職も担当者が経理事務に精通しているとの過信から、調達物品の検品等を十分に行わない等、内部牽制機能が十分には働かない状況にあった。
- ウ. 出納機関における支出書類の審査は事後審査であり、履行の確認が検査調書又は検査済表示により行われていることから、執行機関の不適正な経理処理についての内部牽制機能が十分とはいえなかった。

エ. 出納機関の会計検査は会計事務の指導を兼ねたものであり、また、監査委員監査も基本的には県に保存された書類によっており、検査や監査が不適正な経理処理の防止に十分機能していなかった。

(5) 国庫補助システムに関する事項

- ア. 国庫補助金の交付（変更）決定時期が遅くなることもあり、結果として執行計画が立てにくくなり、預けや翌年度納入等を行っていた。
- イ. 国庫補助事業費は県単独事業費よりも優先的に執行し、余らせないとする風潮があった。
- ウ. 国庫補助事業の事務費における費目（人件費・庁費・工事雑費・普通旅費・日額旅費等）の構成比率基準があるため、弾力的な運用ができず、結果として、預けや翌年度納入等を行っていた。
- エ. 国庫補助事業について、繰越の必要が生じても、繰越手続が煩雑であり、また不用額としての処理を行うと翌年度必要となる予算が確保できなくなるとの思いから、預けや翌年度納入等を行っていた。
- オ. 国庫補助事業担当者と予算担当者との連携が十分に図られていないために、正確な事務費の不用額等を把握しきれていなかった。

<愛知県の事例>¹⁶⁾

(1) 職員の意識に関する原因

- ア. 私的に流用するのではなく、業務上必要なものを購入するものであるため、許されるのではないかとの誤った認識があったこと。
- イ. 手軽に、かつ素早く物品を購入できるという状況に職員が疑問を持たなかったこと。
- ウ. 国庫補助事業費は県単独事業費よりも優先的に執行し余らせないといった認識や過去からの踏襲によって、職場でのチェック機能が低下した状況にあったこと。

(2) 物品調達体制等に関する原因

- ア. 物品について、納品時の検査や在庫管理が適切に行われていなかったこと。
- イ. 地方機関においては、本庁とは異なり、物品の購入要求、発注、納品検査、管理までの一連の物品管理事務が同一の所属内で行われてきたことから、内部統制が機能しにくい状況にあったこと。

(3) 予算執行等に関する原因

- ア. 取得価格3万円以上の必要な備品を購入するための予算（備品購入費）が不足する場合、取得価格3万円未満の消耗品を購入するための予算（需用費）を流用して執行するといった正規の会計事務の手続が行われていなかったこと。
- イ. 本庁から地方機関に対して、年間分の執行見込額の提示をしていなかったことや、予算を配分する時期が遅いことから、結果として、地方機関は年間執行計画が立てにくく、物品購入時期が年度の後半となっていたこと。
- ウ. 消耗品の購入と同じく需用費で支出することとされている光熱水費の執行額の見込みが、年度末近くにならないと確定しないため、結果として年度末に消耗品の購入時期が集中してしまったこと。
- エ. 新年度当初から必要となる教科指導書などの物品を、事前準備のため前年度末頃に納入させていたこと。
- オ. 土地改良事業や道路整備事業などの国庫補助対象事業の公共事業には、工事費の他に、事業を実

施するために必要な事務費（需用費等）が含まれている。その事務費に不用額が生じた場合、国庫に返還することが煩雑であるとの意識があったこと。

＜岐阜県の事例＞¹⁷⁾

（１）平成６年度以前の全庁的な資金づくり

平成６年度以前は、県組織のほぼ全体にわたって不正な経理による資金の捻出が行われていた。このような不正な経理による資金づくりが行われた背景には、その要因として、一方で、正規の予算には計上できないが、当時の県の各所属の業務を遂行していくために必要と考えられていた費用（たとえば官官接待費用、土産代、予算措置が講ぜられなかった備品等の購入費用等）を捻出する必要性があったこと（資金づくりはこのような費用に充てるための必要悪という意識があったと考えられる）、他方で、いわゆる予算使い切り主義の予算執行が行われていたため、予算を年度内に使い切る必要があったこと（予算を全額使わず、これを余して返還することになれば、次年度の予算が減らされる可能性が高く、また、その担当者の予算見積もりの甘さを指摘される可能性もあったこと）等の事情により、いわば一石二鳥的な発想で、このような不正な経理による資金が作られてきたものと考えられる。

また、たとえば現地機関等の方が旅費の予算が多く、不正な経理による資金づくりが容易で、他方本庁の主管課の方がこのような資金づくりが困難な場合、本庁主管課の庶務係から頼まれて現地機関の庶務係が不正な経理による資金を作って、これを本庁主管課に回すようなことをしていた部署もあった。

（２）平成７年度以降の資金づくりの状況

平成７年度から情報公開条例が施行されたことにより、不正な経理による資金づくりは、相当程度制限されていった。平成７年度の夏以降に、資金づくりを辞めていった所属が相当数を占めるが、各所属によって様々（本庁より現地機関の方がより遅くまで資金づくりが行われた傾向がある）であり、以前と余り変わらず資金づくりをしていた所属もあった。

また、このような資金づくりの手法の大半が旅費請求によるものであったところ、平成９年６月１日から旅費請求の場合の請求受領代理人制度を改め、旅行者本人の銀行口座振込の方式に変更されたために、架空の旅費請求をするのが難しくなり、平成９年度には不正な経理による資金づくりは激減した。

＜宮崎県の事例＞¹⁸⁾

（１）職員の意識

財務規則等に則った正規の事務処理が行われずに、「預け」や「書き換え」が慣習的に行われてきたことについては、職員のコンプライアンス意識が薄れ、公金の重みに対する認識が低下していたと考えられる。

このような状況に至った原因としては、以下のようなことが考えられ、財政運営の健全性を阻害するだけでなく、私的流用など不祥事の温床となるおそれがあることから、これらの意識面の改革を行う必要がある。

ア．私的に流用するのではなく、業務上必要なものを購入するのであるから、必要悪であり、許されるのではないかという、公金に対する誤った認識があったこと。

イ．必要性や価格の査定を受けることなく手軽かつ素早く物品が購入できる状況に、職員が疑問を持たず、また、「予算は使い切るもの」、「予算を余らせたら翌年度以降の予算が減らされる」といった誤った認識や慣習、前例を安易に踏襲する職場の組織風土があったこと。

ウ．管理職の立場にある職員が、物品調達・管理についての重要性を十分に認識せず、その実務全般

を庶務・予算担当者にまかせきりで、チェック機能を果たす意識に欠けていたこと。

- エ. 職場の人間関係に配慮するあまり、間違っただけを見知っても指摘しにくいような心理的な障壁があること。
- オ. 業務の多様化、困難化等が進む中で、日々の業務に追われ、公務員の基本である公金に対する意識や、正規の手続きといった原理原則を見つめ直す機会が少なくなっていること。

(2) 物品の調達・管理

「預け」や「書き換え」については、物品の調達・管理に関するチェック機能が十分に働いていなかったことも大きな原因の一つである。特にそのほとんどが出先機関で発生していることから、出先機関の予算執行・チェック体制に課題があると考えられる。これについては、以下のような実態を踏まえ、見直し・改善が必要である。

- ア. 物品について、納品時の検査及び在庫管理が適切に行われていないこと。
- イ. 出先機関においては、物品の要求、発注、検査、管理までの物品管理事務の全部が同一の所属内で行われていること、また同一の係内で行われる体制となっていることから、チェック機能が働きづらい環境にあること。
- ウ. 特に、単独・小規模の出先機関では、納入をチェックする検査員と出納員の分離ができるほどの人員体制に無く、その双方を同一の担当者が兼ねることが多い状況にあること。

(3) 予算の執行管理

「預け」や「書き換え」が発生した原因としては、職員の予算や財務会計に対する理解不足が見受けられるほか、以下のような予算執行管理面の課題があり、見直し・改善が必要である。

- ア. 本課から出先機関に対する予算の令達が年度後半に偏る傾向にあることから、出先機関の庶務・予算担当者はその対応に苦慮している状況にあること。
- イ. 緊急時での迅速かつ的確な対応を行うためには、正規の物品調達手続きでは時間を要するとの理由や、予算（需用費や備品購入費など）が不足する場合に正規の手続き（流用等）が面倒だとの理由により、安易に「預け」や「書き換え」を行っている状況にあること。

5. おわりに

本稿は、第43号で取り上げている非営利組織の不正事例の中から、特に行政組織の不正およびその原因について概観した。また紙面の関係もあり、本稿では特に、岩手県、千葉県、愛知県、岐阜県、宮崎県の事例について取り扱った。

ここで明らかになったのは、取り扱ったどの行政組織においても、その不正の範囲が組織の広範に及んでいる点、そして相当長期にわたり、不正な状況が常態化していた点である。また不正発生原因について、どの県においても同じような問題の存在を指摘している点は、特に注目に値する。

ここで民間会社との比較において、非常に大きな問題点の一つは、このような不正問題のほとんどが会計検査院などの外部調査や外部通報など、外部の力によってその存在が明らかになっているという事実である。もっとも宮崎県の事例のように、知事からの呼びかけにより自主申告をした事例や、他にも内部告発の事例などはあるものの、これらについても組織の適切なガバナンス、あるいは内部統制システムによって発見できたものとはいえない。

第43号の分析結果によるなら、非営利組織（行政機関以外も含む）30団体のうち、内部監査等の組織的ガバナンスシステムで不正を発見できた事例は1件だけであった。これは取り上げた非営利組織のほ

とんどにおいて内部統制が機能していなかったことの証左ともいうことができる。もっとも第43号で取り上げている組織体は、実際に不正問題が発生しているわけであり、組織的問題を抱えていることは当然であるが、しかしながら非営利組織の構造や業務運営形態が現実にはほぼ横並びで行われていることを鑑みるに、他の組織体においても同様の問題が存在する可能性は高いものと推察できるのである。

もう一つの問題は、「管理者責任」である。本稿では、紙面の関係で割愛したが、行政組織で不正があった場合には、不正の実行当時者に対しての返還請求、県等による懲戒処分、また内容によっては刑事告発、などの対応がとられている。しかしながら、当事者への処分は当然のことながら、本来は不正が起らないような適切な内部統制システムを取っていれば、発生しなかった可能性もあるわけであり、その点での管理監督責任もまた強調されるべきものと考えられるのである。

翻って民間会社が準じる会社法（2006年5月施行）においては、取締役に対して、会社内に合理的な内部統制システムを構築する義務を課しており、もしも社員などによる不祥事が発覚した場合には、取締役の善管注意義務違反が問われる可能性も出てきている。

このような考えは、非営利組織においても敷衍して適用すべき考えであり、今後この管理者責任についてはさらに厳しく問われていくべきものと考えられるのである。

ところで不正の発生要因は既述のように、①動機・プレッシャー、②機会、③姿勢・正当化、とされているが、①動機・プレッシャー、③姿勢・正当化、については個人の内面にも関わるものであり、組織としてそこに関与することは非常に難しいと考えられる。

しかしながら、例えば、発注・検査・管理の担当者を分けるなど、不正を発生させる「②機会」を減らすような内部統制システムを構築することは可能である。特に公金を扱う行政組織においては、この「②機会」を減らすような、適切な内部統制システムを構築することは必須の義務であり、また構築後も適切にメンテナンスしながら運用していくことが必要である。その場合の内部統制構築および運用義務の責任の最終は行政トップであり、問題が発生した場合の責任の最終も行政トップであると考えられる。これこそがトップ主導による、組織体の隅々まで内部統制を張り巡らせるインセンティブであり、結果的に不正問題を減少させることにもつながるものと考えられるのである。

今後は、外部からの検査等で不正に気付くのではなく、組織体内の内部統制システム、例えば内部監査等により不正に気付く、また未然に防ぐ、あるいは組織の脆弱性を修正していくことが求められる。もしも仮に不正が発生したとしても、組織体内に合理的な内部統制システムを構築・運用していたことを立証できれば、管理者責任の観点からも任務懈怠とはみなされないものと考えられるのである。

以上、本稿で概観してきた不正事例について、ここでポイントになるのは民間に準じた「内部統制の構築」の必要性、およびこれと連動した「管理者責任」であり、これこそが不正対策の要諦とも言えるのである。最後に、これは適切な内部統制を構築した後になるが、当該内部統制の構築・運用についての詳細はもちろんのこと、仮に不正が発覚した場合においてはその詳細についてなど、様々な情報の適時適切な「開示」もまた同時に求められるべきことをここに併せて付言しておきたい。

（本稿は、平成24年2月8日、筆者が新潟県庁で実施した「平成23年度検査担当職員研修会」（新潟県出納局主催）の内容の一部を纏めたものである）

(注)

- 1) 経営研究調査会研究報告第40号「上場会社の不正調査に関する公表事例の分析」、日本公認会計士協会、
http://www.hp.jicpa.or.jp/specialized_field/main/40_2.html (visited at February 2, 2012)
- 2) 経営研究調査会研究報告第43号「非営利組織の不正調査に関する公表事例の分析」、日本公認会計士協会、
http://www.hp.jicpa.or.jp/specialized_field/main/43_5.html (visited at February 2, 2012)
- 3) 第43号、21ページ
- 4) 第43号、22ページ
- 5) この分類は、岩手県庁の全庁報告書における分類を参考としている。「不適切な事務処理に関する全庁調査報告書」岩手県、平成20年11月27日、4ページ、<http://www.pref.iwate.jp/view.rbz?of=1&ik=0&cd=15732>
(visited at February 5, 2012)
- 6) 組織内に不正の発生要因があることが即ち不正が存在することにはならないが、不正が実際に発生したところでは不正の発生要因が見られるとされている。監査基準委員会報告書第35号「財務諸表の監査における不正への対応」、日本公認会計士協会、平成18年10月24日、13ページ、http://www.hp.jicpa.or.jp/specialized_field/pdf/01176-003878.pdf (visited at February 2, 2012)
- 7) 第43号、38ページ
- 8) 第43号、47ページ
- 9) 前掲岩手県報告書、1-6ページ
- 10) 「経理問題特別調査結果報告書(本文)」千葉県、平成21年9月9日、1-8ページ、<http://www.pref.chiba.lg.jp/gyoukaku/hourei junshu/tokubetsuchousa/documents/houkoku.pdf> (visited at February 5, 2012)
- 11) 「不適正な経理処理に関する全庁調査報告書」愛知県、平成21年2月26日、1-13ページ、<http://www.pref.aichi.jp/cmsfiles/contents/0000023/23020/houkoku1.pdf> (visited at February 5, 2012)
- 12) 「不正資金問題に関する報告書」岐阜県プール資金問題検討委員会、平成18年9月1日、1-8ページ、
<http://www.pref.gifu.lg.jp/kensei-unei/gyosei-kanri/kenseisaisei/kakotaio/0901-2.data/houkokusho.pdf>
(visited at February 5, 2012)
- 13) 「不適正な事務処理に関する全庁調査報告書」宮崎県、平成19年9月5日、1-16ページ、<http://www.pref.miyazaki.lg.jp/parts/000086826.pdf> (visited at February 5, 2012)
- 14) 前掲岩手県、21-23ページ
- 15) 前掲千葉県、36-37ページ
- 16) 前掲愛知県、24-25ページ
- 17) 前掲岐阜県、1-3ページ
- 18) 前掲宮崎県、24-25ページ